

---

# Chroniques sectorielles

---



# Droit constitutionnel et électoral comparé

## Parrainages et élection présidentielle française

*Sandrine PINA*

Maître de conférences en droit public  
Centre de Droit Privé et Public des Obligations et de la Consommation  
Université de Savoie

L'élection présidentielle – moment fort de la vie politique française du fait de l'importance des pouvoirs du Chef de l'État – fait continuellement ressurgir le débat sur le « mode de sélection » des candidats à l'élection. En effet, la candidature à l'élection présidentielle doit remplir des conditions de plusieurs ordres.

Tout d'abord, le candidat doit satisfaire à des conditions d'éligibilité peu restrictives. La loi organique n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel ne fait que renvoyer au code électoral, ce qui peut paraître surprenant au regard d'une élection d'une telle envergure. Il faut avoir la qualité d'électeur, i.e. être citoyen français. La loi organique n° 83-1096 du 20 décembre 1983 abroge les incapacités temporaires de dix ans frappant les personnes ayant acquis la nationalité française<sup>1</sup>. Il faut être âgé de plus

de dix-huit ans, ce seuil fixé initialement à 23 ans a été abaissé par la loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs. Il faut jouir de ses droits civiques, être en conformité au regard des obligations de service national<sup>2</sup> et ne pas être placé sous tutelle ou curatelle. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ajoute une nouvelle limitation temporelle : « nul ne

<<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-8046.pdf>> (consulté le 17 janvier 2013).

<sup>2</sup> L'article L.O.131 du Code électoral modifié par la loi organique du 14 avril 2011 dispose que « [n]ul ne peut être élu s'il ne justifie avoir satisfait aux obligations imposées par le code du service national ». Cette condition est aujourd'hui moins contraignante du fait de la suspension du service national par la loi du 28 octobre 1997. Désormais, est instaurée une « journée défense et citoyenneté ».

<sup>1</sup> Cons. const., Décision n° 83-163 DC du 14 décembre 1983, *Rec.Cons.const.*, p. 25 ; *J.O.* 15 décembre 1983, p. 3610, en ligne :

peut exercer plus de deux mandats consécutifs»<sup>3</sup>.

Ensuite, les candidats doivent déclarer leur situation patrimoniale sous pli scellé. Celle-ci n'est ouverte qu'en cas d'élection. L'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précise ainsi que :

« Le Conseil constitutionnel doit s'assurer du consentement des personnes présentées qui, à peine de nullité de leur candidature, doivent lui remettre, sous pli scellé, une déclaration de leur situation patrimoniale conforme aux dispositions de l'article L.O. 135-1 du code électoral et l'engagement, en cas d'élection, de déposer deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration du mandat ou, en cas de démission, dans un délai d'un mois après celle-ci, une nouvelle déclaration conforme à ces dispositions qui sera publiée au Journal officiel de la République française dans les huit jours de son dépôt ».

Il existe enfin un dernier critère spécifique à l'élection présidentielle française et beaucoup plus restrictif : le recueil de 500 présentations émanant d'élus habilités. L'objectif de ce dispositif est d'éviter une multiplicité des candidatures. Ces présentations – communément appelées « parrainages » – doivent émaner d'au moins 30 départements ou collectivités d'Outre Mer sans plus qu'un dixième d'entre elles ne proviennent du même département ou collectivité d'Outre Mer. Les présentations sont rédigées sur les formulaires officiels imprimés selon un modèle arrêté par le Conseil constitutionnel. Le formulaire est ensuite adressé, à partir de la publication du décret convo-

quant les électeurs, à chaque élu habilité. Une fois les présentations recueillies, le Conseil constitutionnel établit la liste des candidats à l'élection. Pour chaque candidat, une liste de 500 présentations est publiée au Journal officiel et sur internet<sup>4</sup>.

C'est justement cette question du filtre qui est régulièrement controversée. Ce dispositif de présentation reste fiable. Comment instaurer alors un filtre efficace sans remettre en cause le principe du suffrage universel direct ?<sup>5</sup> Comment concilier clarté du scrutin et diversité de l'offre politique ? L'élection présidentielle est un formidable moyen pour les formations politiques de pouvoir s'exprimer sur la scène nationale. Aussi, le système de

<sup>3</sup> Constitution du 4 octobre 1958, art. 6, en ligne : <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichageTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000571356&dateTexte=vig>> (consulté le 16 janvier 2013).

<sup>4</sup> Site internet du Conseil constitutionnel renvoyant au site des Journaux officiels : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr>>.

<sup>5</sup> La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 précisait en effet que « [s]eul le suffrage universel est la source du pouvoir. C'est du suffrage universel ou des instances élues par lui que dérivent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ». Voir la lettre adressée, le 30 novembre 1992, par Monsieur le Président de la République à Monsieur René Monory, Président du Sénat, à Monsieur Henri Emmanuelli, Président de l'Assemblée nationale et à Monsieur Robert Badinter, Président du Conseil constitutionnel. Voir également : COMITÉ CONSULTATIF POUR LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION, *Propositions pour une révision de la Constitution : rapport au Président de la République*, coll. Les rapports officiels, La Documentation française, Paris, 1993, p. 10 : « On ne reviendra pas sur l'élection du président au suffrage universel. Elle est entrée dans nos mœurs et tout montre que le peuple français qui l'a décidée par référendum y est plus que jamais attaché ».

présentation reste un filtre préalable nécessaire (I) qui doit cependant être corrigé (II).

### I. Un dispositif de présentation des candidats nécessaire mais critiquable

Depuis 1958, le système de présentation par des élus habilités a été progressivement remanié, adapté et – même s’il a pu faire ses preuves – il ne parvient pas à surmonter toutes les critiques.

#### A. Un système de présentation continuellement aménagé

L’instauration d’un dispositif de présentation dans le cadre d’une élection au suffrage universel direct vise à limiter le nombre de candidats à l’élection présidentielle afin d’éviter des candidatures fantaisistes ou celles défendant des intérêts purement locaux. L’objectif est donc clair et légitime : permettre une meilleure lisibilité du scrutin et éviter un éparpillement des voix. À l’occasion de la proclamation des résultats de l’élection présidentielle de 1974, le Conseil constitutionnel a ainsi précisé que « le principe de la présentation des candidats par certaines catégories de citoyens n’appelle aucune critique »<sup>6</sup>.

Dans la rédaction initiale de la Constitution du 4 octobre 1958, le Président de la République était élu par un collège électoral restreint d’environ 80 000 grands électeurs (députés, sénateurs, conseillers généraux, membres des assemblées des territoires d’outre-mer,

représentants élus des conseils municipaux). Il devait obtenir le soutien de 50 membres dudit collège. En 1962, le nombre de soutiens passe à 100 du fait de l’instauration du suffrage universel. Le cercle des présentateurs regroupe alors les députés, les sénateurs, les membres du Conseil économique et social, les conseillers généraux et les maires provenant d’au moins dix départements ou territoires d’outre-mer différents. La publication du nom des présentateurs n’était pas envisagée.

La loi organique du 18 juin 1976 durcit les seuils requis et impose un minimum de 500 présentations. L’élection présidentielle en 1974 avait connu une augmentation du nombre de candidats et le Conseil constitutionnel avait indiqué que « [l]a présentation d’un candidat à l’élection du Président de la République est un acte politique grave. Il importe donc de l’entourer de toute la solennité nécessaire. A cette fin, il y aurait lieu [...] de rendre publique, pour chaque candidat, la liste des auteurs de présentation »<sup>7</sup>. La publication est limitée à 500 noms. Dans sa décision du 31 mars 2012, le Conseil constitutionnel rappelle d’ailleurs que le nom et la qualité des citoyens ayant proposé des candidats inscrits sur la liste sont publiés au moins huit jours avant le premier tour de scrutin, et ce, dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature<sup>8</sup>. Pour un candidat qui recueille plus de 500 signatures, il faut procéder à un tirage au sort selon des modalités techniques permettant de

<sup>6</sup> Cons. const., Décision n° 74-33 PDR du 24 mai 1974, *Rec. Cons. const.*, p. 57.

<sup>7</sup> *Id.*

<sup>8</sup> Cons. const., Décision n° 2012-150 PDR du 31 mars 2012, relative aux listes des citoyens habilités ayant présenté les candidats à l’élection du Président de la République, *J.O.* 31 mars 2012, p. 5810.

respecter les conditions légales<sup>9</sup>. Par conséquent, la probabilité d'avoir son nom publié au Journal officiel varie selon la capacité du candidat à mobiliser des parrainages.

La loi organique du 18 juin 1976 pose le principe du parrainage tel qu'on le connaît aujourd'hui. Ce système s'est

appliqué depuis 1981 sans interruption. La liste des personnes habilitées à présenter un candidat s'est toutefois étoffée au fur et à mesure de l'évolution institutionnelle et territoriale. La loi organique du 5 février 2001 a ajouté les présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes), ainsi que les ressortissants français membres du Parlement européen. Désormais, ce sont près de 20 catégories d'élus qui peuvent présenter un candidat à l'élection présidentielle, soit plus de 42 000 personnes (nombre tenant compte du cumul des mandats).

Si le nombre d'élus habilités semble considérable, il faut relever deux difficultés. La première découle du fait qu'un élu ne peut présenter qu'un seul candidat<sup>10</sup>, le parrainage est alors souvent considéré comme un soutien. Ce parrainage doit rester un acte volontaire, personnel sans aucun marchandage ou rémunération. Ces agissements sont passibles de sanctions pénales notamment le délit de corruption<sup>11</sup>. La deuxième difficulté tient aux catégories d'élus habilités: les maires représentent ici le plus gros contingent (environ 78 %), ce qui donne une part considérable aux maires des petites com-

<sup>9</sup> Cons. const. 24 fév. 1981, *Rec.Cons.const.*, p. 66; Décision n° 81-30 ORGA du 24 février 1981, relative à la détermination par tirage au sort de l'ordre de la liste des candidats à l'élection à la présidence de la République ainsi que de la liste et de la qualité des citoyens ayant régulièrement présenté un candidat inscrit dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature, *J.O.* 3 mars 1981, p. 681. Dans ces dernières observations, le Conseil constitutionnel annonce une prochaine modification de cette décision selon laquelle «[e]st également déterminé par voie de tirage au sort l'ordre selon lequel le nom et la qualité des citoyens qui auront régulièrement présenté un candidat inscrit sur la liste seront rendus publics, dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature. Ce tirage au sort portera sur l'ensemble des présentateurs d'un même candidat». Selon le Conseil, cette dernière phrase doit être supprimée car elle impose d'attendre la fin de la période de réception des présentations pour procéder au tirage au sort, même si des candidats ont déjà obtenu un nombre de présentations valables bien supérieur au minimum requis. Voir: Cons. const., Décision n° 2012-155 PDR du 21 juin 2012, en ligne: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/cc2012155pdr.pdf>> (consulté le 2 janvier 2013). PDR présentant les observations sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012, *J.O.* du 23 juin 2012, p. 10354.

<sup>10</sup> Le Conseil constitutionnel a insisté sur ce point à deux reprises: Cons. const., Décision n° 69-16 PDR du 17 mai 1969, *Rec.Cons.const.*, p. 80; Cons. const., Décision n° 74-27 PDR du 21 avril 1974, *Rec.Cons.const.*, p. 47.

<sup>11</sup> Le Conseil constitutionnel a pu relever un certain nombre de comportements indignes: par exemple, le fait de tirer au sort publiquement le nom d'un candidat, la mise aux enchères sur internet du parrainage ou encore l'achat de parrainages.

munes. En effet, 57 % des élus habilités sont des maires de communes de moins de 1000 habitants<sup>12</sup>.

Quant aux modalités techniques de recueil des parrainages, celles-ci sont strictement définies. La période de recueil des présentations débute avec la publication au Journal officiel du décret de convocation et s'achève au sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin. Il appartient ensuite aux services du Conseil constitutionnel de vérifier l'ensemble des présentations par les élus habilités et notamment : si le présentateur détient un mandat en cours de validité, s'il présente bien un seul candidat au titre d'un seul de ses mandats ou encore si le sceau municipal ou la signature figure sur le formulaire. Dans ce cadre, lors de la dernière élection, le Conseil a dû vérifier plus de 15 000 parrainages. Après vérifications, 1,7 % ont été rejetées car non conformes<sup>13</sup>.

## B. Les apories du dispositif

Le dispositif de présentation, tel qu'il est conçu, n'a pas toujours empêché une inflation du nombre de candidats à l'élection et reste donc imparfait (16 candidats

en 2002, 12 en 2007, 10 en 2012). Par ailleurs, il donne accès au premier tour de scrutin à des candidats qui n'obtiendront finalement qu'un très faible nombre de suffrages, ce que n'a pas manqué de relever le Conseil constitutionnel dans ses observations du 21 juin 2012 : le dispositif de présentation « ne réserve pas l'accès au premier tour de scrutin aux seuls candidats qui bénéficient d'un minimum de représentativité dans la vie politique française »<sup>14</sup>. Or, le Conseil considère que le système de présentation doit permettre la candidature de tout courant réel d'opinion<sup>15</sup>. Inversement, des formations politiques importantes ont toujours la crainte de ne pas recueillir un nombre suffisant de signatures. D'ailleurs, le Conseil a insisté sur le problème de l'instrumentalisation de cette procédure dans le débat public<sup>16</sup>.

La question de la publicité des parrainages pose également des difficultés. Depuis 1974, le Conseil constitutionnel a toujours souhaité une publication intégrale des parrainages afin de préserver le principe d'égalité entre les présentateurs et assurer une plus grande transparence politique. De 1988 à 2002, le Conseil a même pris l'initiative d'afficher dans ses

<sup>12</sup> COMMISSION DE RÉNOVATION ET DE DÉONTOLOGIE DE LA VIE PUBLIQUE, *Pour un renouveau démocratique*, Rapport, 2012, p. 13, en ligne : <[http://www.commission-rdvp.gouv.fr/Rapport\\_Commission\\_RDVP.pdf](http://www.commission-rdvp.gouv.fr/Rapport_Commission_RDVP.pdf)> (consulté le 2 janvier 2013).

<sup>13</sup> Jean-Louis DEBRÉ, *Liste des candidats à l'élection présidentielle*, Discours au Conseil constitutionnel du 19 mars 2012, en ligne : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2012145PDRdiscours.pdf>> (consulté le 2 janvier 2013).

<sup>14</sup> Cons. const., Décision n° 2012-155 PDR, préc., note 9.

<sup>15</sup> Cons. const., préc., note 6.

<sup>16</sup> Le conseil relève notamment la diffusion de rumeurs tendant à suggérer « tantôt que telle personne dispose de présentations en nombre suffisant, même avant l'ouverture de la période de dépôt de ces documents au Conseil constitutionnel, tantôt, à l'inverse, de faire accroire qu'elle en dispose en quantité insuffisante, afin d'influer sur les éventuels présentateurs » : Cons. const., Décision n° 2012-155 PDR, préc., note 9, p. 3.

locaux la liste intégrale des élus habilités à présenter un candidat à titre informatif. Cette pratique n'a pas été reconduite<sup>17</sup>, le législateur n'ayant jamais donné suite aux remarques du Conseil constitutionnel en la matière. L'élection présidentielle de 2012 a mis en exergue, une nouvelle fois, l'acuité du problème de la publicité des présentations. Le Conseil constitutionnel a été saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité sur ce point et a considéré que, si la probabilité pour les personnes habilitées à voir leur nom publié au Journal officiel était variable, « cette différence de traitement est en rapport direct avec l'objectif poursuivi par le législateur d'assurer la plus grande égalité entre les candidats inscrits sur la liste établie par le Conseil constitutionnel »<sup>18</sup>. Le Conseil a donc déclaré – sans surprise – la disposition en cause conforme à la Constitution. Il ne lui appartient pas de voir si le but que s'est fixé le législateur organique pouvait être atteint par d'autres voies, dès l'instant où les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à cet objectif. Par ailleurs, de jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel impose – au nom du principe de sincérité du scrutin – que les électeurs soient informés des caractéristiques des mandats qu'ils confient à leurs élus avant le déclenchement des opéra-

tions électorales. Il n'était donc pas possible de changer les règles du jeu à la veille d'un scrutin. Le Conseil a toujours affirmé également ne pas disposer d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement.

Enfin, une autre difficulté apparaît. Une élection présidentielle anticipée poserait tout de même, dans les conditions actuelles, des difficultés pour le recueil des présentations dans des délais extrêmement courts. En effet, lors de la dernière élection anticipée en 1974, douze candidats ont pu se présenter, mais le système nécessitait alors seulement 100 présentations. En l'état actuel, le dispositif des 500 présentations n'a jamais été confronté à une élection anticipée. Les difficultés pourraient apparaître incontestablement. L'élection doit avoir lieu en ce cas dans un délai de 20 jours au moins et 35 jours au plus après le début de la vacance ou de la déclaration d'empêchement par le Conseil constitutionnel. Les présentations doivent arriver au plus tard 19 jours avant le premier tour et la liste des candidats doit être publiée au plus tard 16 jours avant le premier tour. Les candidats ont donc très peu de temps pour recueillir les parrainages nécessaires et le contrôle du Conseil est également enfermé dans des délais extrêmement brefs.

## II. Un système de présentation à perfectionner

Le dispositif de parrainage par des élus est souvent remis en cause. Plusieurs propositions visent en ce sens soit à renforcer ce système de présentation, soit à instaurer un parrainage citoyen.

<sup>17</sup> Sur ce point, voir: Jean-Éric SCHOETTL, « La publication des “parrainages” de candidats à l'élection présidentielle », *L.P.A.* 2006.260.18.

<sup>18</sup> Cons. const., Décision n° 2012-233 QPC du 21 février 2012, relative à la publication du nom et de la qualité des citoyens élus habilités ayant présenté un candidat à l'élection présidentielle, *J.O.* 22 février 2012, p. 3023.



## A. Les pistes de réflexion évoquées

Dans ses dernières observations sur l'élection présidentielle, le juge constitutionnel précise que :

« si une modification était envisagée pour retenir de nouvelles règles de présentation des candidats, elle devrait être soigneusement examinée afin de préserver les acquis du dispositif actuel et d'être applicable sans difficultés, notamment dans le cas d'une élection provoquée par la vacance de la présidence de la République, pour laquelle les délais d'organisation sont raccourcis ».

La mise en place d'un filtre à la candidature reste donc essentielle.

Plusieurs propositions ont été dégagées afin d'améliorer le dispositif. Une proposition récurrente consiste, par exemple, à relever le seuil des parrainages. Déjà Jacques Robert préconisait en 2006 de doubler les parrainages et d'exiger que les présentateurs proviennent d'au moins 50 départements<sup>19</sup>. De nombreuses propositions de loi retiennent d'ailleurs un seuil de 1000 parrainages. D'autres propositions visent à instaurer un système mixte ainsi que le secret des parrainages pour éviter toute forme de pression sur les élus et assurer également une réelle égalité entre les présentateurs. Le sénateur Jean-Louis Masson avait proposé cette solution tout en prévoyant la possibilité pour tout parti de présenter un candidat s'il a obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés lors du premier tour des précédentes élections législatives<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Jacques ROBERT, « La candidature présidentielle », *R.D.P.* 2006.1.3, 3 et suiv.

<sup>20</sup> *Proposition de loi organique tendant à démocratiser les conditions de parrainage pour l'élection présidentielle*, n° 7, présen-

Toutefois, remettre en cause le principe de publicité des parrainages entraînerait un manque de transparence certain. Ensuite, reste la délicate question du mode de sélection des candidats dans le cadre du parti en passant, par exemple, par des primaires. Le système choisi par le parti doit là aussi répondre à un gage de transparence.

Plus récemment, lors des débats de la commission des lois de l'Assemblée, le président Jean Jacques Urvoas proposait, quant à lui, de relever le seuil des présentations requises à 750 voire 1000 et d'ouvrir également la voie aux présentations citoyennes avec, par exemple, un seuil de 0,75 % des électeurs inscrits soit 350 000 signatures. Cependant, aucun consensus n'a été trouvé<sup>21</sup>.

En 2007, dans le cadre de son rapport intitulé « Une V<sup>e</sup> République plus démocratique », le Comité de réflexion pour la modernisation des institutions – présidé par Édouard Balladur – considérait que le système de présentation avait « vécu » et proposait deux nouvelles possibilités impliquant une révision de l'article 7 de la Constitution<sup>22</sup>.

tée par Jean-Louis MASSON, Sénat, 7 octobre 2011, en ligne : <http://www.senat.fr/leg/pp11-007.html> (consulté le 2 janvier 2013).

<sup>21</sup> COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, *Rapport d'information portant contribution de la commission des Lois au débat sur la rénovation de la vie publique*, déposé par M. Jean-Jacques URVOAS, n° 249, 9 octobre 2012, p. 21, en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i0249.asp> (consulté le 2 janvier 2013).

<sup>22</sup> Constitution du 4 octobre 1958, préc., note 3. Le comité proposait cette nouvelle

La première envisageait une sélection reposant sur un collège de 100 000 personnes « composé des parlementaires, conseillers régionaux, conseillers généraux, maires et délégués des conseils municipaux qui, sélectionnés à proportion de la population qu'ils représentent et soumis à l'obligation de voter, seraient appelés, au chef-lieu du département, à désigner, à bulletin secret, le candidat qu'ils souhaitent voir concourir à la présidence de la République »<sup>23</sup>.

Un seuil minimum de voix serait requis pour valider une candidature et cette désignation devrait intervenir dans un délai raisonnable avant le début de la campagne. La seconde solution consistait à confier le parrainage à une partie des citoyens inscrits sur les listes électorales, sans en préciser toutefois le seuil. Le comité confiait la difficulté d'une telle mise en œuvre notamment en cas de vacance de la présidence et de la nécessité alors de procéder à une élection anticipée. En effet, comme il a déjà été précisé :

« en cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau Président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclara-

réaction de l'article 7 : « Le Président de la République est élu, parmi les candidats habilités à présenter leur candidature dans les conditions prévues par une loi organique, à la majorité absolue des suffrages exprimés » : COMITÉ DE RÉFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS DE LA V<sup>E</sup> RÉPUBLIQUE, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, Rapport, La Documentation française, Paris, 2007, p. 24-26.

<sup>23</sup> *Id.*, p. 26.

tion du caractère définitif de l'empêchement »<sup>24</sup>.

Ces délais permettent difficilement le recueil de parrainages citoyens. Ces deux propositions n'ont pas été retenues, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 restant muette sur cette question.

## B. Vers l'instauration d'un parrainage citoyen ?

Le Président de la République a demandé la mise en place d'une commission de rénovation et de déontologie de la vie publique afin de réfléchir notamment sur l'élection présidentielle<sup>25</sup>. Cette commission, présidée par Lionel Jospin, a rendu son rapport en novembre 2012 et part du même constat : « le système actuel de parrainage des candidats par des élus ne correspond plus aux exigences d'une démocratie moderne »<sup>26</sup>. Cette commission évoque deux solutions : soit la mise en place d'un système de sélection politique à double détente, soit le passage à un parrainage citoyen.

La commission évoque, en effet, un premier système de qualification préalable visant à compléter le dispositif actuel. Le parrainage par des élus habilités serait maintenu, mais avec un collège électoral élargi permettant une meilleure représentation des plus grandes collectivités territoriales. Ce système serait com-

<sup>24</sup> Constitution du 4 octobre 1958, préc., note 3, art. 7.

<sup>25</sup> Décret n° 2012-875 du 16 juillet 2012 portant création d'une commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, *J.O.* 17 juill. 2012, p. 11680.

<sup>26</sup> COMMISSION DE RÉNOVATION ET DE DÉONTOLOGIE DE LA VIE PUBLIQUE, préc., note 12, p. 9.

biné avec un second mode de sélection politique. Il s'agirait de confier aux partis politiques représentatifs (c'est-à-dire des partis disposant d'au moins cinq parlementaires ou des partis ayant recueilli au moins 2 % des suffrages aux précédentes élections législatives) la faculté d'habiliter des candidats. Ce premier mécanisme a le mérite de préserver les acquis du système actuel tout en associant davantage les partis politiques à ce processus de qualification préalable. Mais la commission préconise une seconde solution qui lui semble davantage légitime : l'instauration d'un véritable parrainage citoyen. La commission relève les deux difficultés majeures de ce système direct : le nombre de signatures et la question de la représentativité nationale. La solution retenue se base sur un seuil minimal de 150 000 signatures émanant d'au moins 50 départements ou collectivités d'Outre Mer sans que plus de 5 % d'entre elles ne proviennent du même département ou collectivité, soit 7 500. Pour ce faire, après publication du décret de convocation des électeurs, il faut fournir – par des moyens appropriés<sup>27</sup> – les formulaires de parrainage aux citoyens. Par un système de double enveloppe, les parrainages et pièces justificatives nécessaires (carte d'identité et carte d'électeur) sont ensuite transmis aux préfetures pour vérification puis au Conseil constitutionnel. Les parrainages citoyens resteraient anonymes revêtant ainsi le caractère secret d'un vote. Ensuite, pour permettre ce recueil

<sup>27</sup> La commission propose un envoi postal, mais aussi la possibilité d'obtenir ce formulaire par la mairie ou encore sur un site internet spécifique. Le recueil n'est pas envisagé via les réseaux sociaux, car difficilement contrôlable et sujet à des dérives.

même en cas d'élections anticipées, la commission propose de modifier la Constitution afin de porter le délai à 70 jours maximum pour l'organisation d'une nouvelle élection.

Le parrainage citoyen est une mesure déjà appliquée dans certains pays, même s'il s'agit de régimes différents du système français. Par exemple, l'article 124 de la Constitution portugaise de 1976 précise que les candidats à la présidence sont proposés par au moins 7 500 électeurs et au plus 15 000<sup>28</sup>. En Pologne, la candidature à l'élection présidentielle ne peut être enregistrée que si elle reçoit le soutien d'au moins 100 000 citoyens. Ce seuil passe à 200 000 en Roumanie. Dans d'autres pays, les soutiens peuvent provenir des électeurs ou d'élus. C'est le cas en Finlande où les candidats doivent bénéficier du soutien d'au moins un parti enregistré disposant d'au moins un député ou de 20 000 parrainages d'électeurs. En Slovaquie, la présentation d'un candidat peut être soutenue par 15 députés du Conseil national de la République (sur 150 membres) ou 15 000 signatures. En Autriche, le même système prévaut avec un soutien de 5 membres du Conseil national ou 6000 signatures.

Ce système est donc tout à fait envisageable, mais rien ne prouve qu'il engendrera une réduction réelle du nombre de candidats à l'élection. Pour illustration, douze candidats étaient en lice pour l'élection présidentielle roumaine de 2009, dix pour l'élection polonaise de 2010. La question du seuil est fondamentale. S'il est insuffisant, il fera perdre toute lisibilité

<sup>28</sup> Marie-Claire PONTHEUREAU, « La désignation par les partis politiques des "candidats présidentiels" en Europe Occidentale », (2011) 138 *Pouvoirs* 97.

au scrutin présidentiel. Or, le seuil retenu de 150 000 citoyens représente seulement 0,33 % des électeurs inscrits selon la commission Jospin. Il peut paraître bien bas au regard d'autres propositions émises antérieurement<sup>29</sup>. Si on prend les résultats du premier tour des dernières élections présidentielles, on constate qu'à chaque élection, depuis 1995, seul un candidat obtient, à chaque fois, moins de 150 000 suffrages. Par conséquent, de tels candidats auraient certes beaucoup de difficultés à réunir les parrainages requis mais, pour autant, la liste des candidats ne serait pas forcément substantiellement réduite. Cependant, ce mécanisme aura le mérite d'impliquer davantage les citoyens et permettra véritablement une réappropriation citoyenne de l'élection.

pensable: soit aménager le système actuel, soit en changer radicalement.

Le Président de la République a annoncé que des projets de textes seront déposés au Parlement au début de l'année 2013 sur la base des propositions de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique. Reste à savoir si le dispositif de présentation en fera partie et quels seront les choix effectués...

\*  
\* \* \*

Hors l'élection de 2002, le système français de présentation à l'élection présidentielle a limité toute dérive inflationniste du nombre de candidats. Mais ce dispositif a souvent alimenté la polémique et a certes vécu. Chaque élection en montre les limites. Une modification du dispositif de présentation reste indis-

<sup>29</sup> En 2007, une proposition de loi retenait un seuil de 500 000 signatures de citoyens: *Proposition de loi organique présentée par M. Éric RAOULT, le 7 mars 2007 et visant à modifier la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel et visant à faire parrainer chaque candidat par au moins 500 000 citoyens inscrits sur les listes électorales*, n° 3768, Assemblée nationale, 7 mars 2007, en ligne: <<http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion3768.asp>> (consulté le 2 janvier 2013).